

Serviço público de transportes A Quadratura do Círculo?

Tipo Meio: Internet Data Publicação: 10-04-2012
Meio: Transportes em Revista.com
URL: <http://www.transportesemrevista.com/Default.aspx?tabid=210&language=pt-PT&id=4118>

10-04-2012

Num momento em que o serviço público de transportes está na ordem do dia, torna-se cada vez mais evidente a complexidade dos problemas relacionados com o setor. A necessidade de disponibilizar serviços mínimos às pessoas, a sustentabilidade económica das empresas, a participação estatal no sistema são tudo elementos de um problema que, tal como o teorema matemático da Quadratura do Círculo, gera debate e discussão, mas para o qual ninguém encontra solução...

Os mais recentes anúncios por parte do Governo antecipam uma revolução no setor dos transportes. Se por um lado o Plano Estratégico dos Transportes enuncia uma série de desígnios e a intenção de o Estado conceder a privados a exploração dos serviços de transportes de passageiros a si afetos, por outro, as declarações do secretário de Estado à Transportes em Revista deixaram claro que o âmbito das intenções deste Governo vai no sentido de uma reestruturação administrativa e de uma reorganização do próprio sistema. Os últimos dois meses foram exatamente reflexo desse plano de intenções.

Aquando da entrevista concedida à Transportes em Revista, Sérgio Monteiro revelou que a prestação do serviço público e a atribuição de compensações, efetuada, muitas vezes, de forma desajustada e com matrizes ultrapassadas eram questões prioritárias. Esse é um tema onde vou querer mexer, a chave de repartição. E vou ter que fazer um ajustamento já. Não posso ouvir os próprios privados reconhecerem que são beneficiados na chave de repartição. Eu sei que o Metro é prejudicado e que a Carris e os operadores privados são beneficiados, explicou. O que vou fazer é uma nova aproximação à chave de repartição com base nos últimos dados. A 16 de novembro, a TR avançava que a secretaria de Estado dos Transportes disponibilizava-se a pagar de imediato as compensações aos operadores de transportes inseridos no sistema do passe social da Área Metropolitana de Lisboa relativas a 2011 desde que fosse aplicada a chave de repartição de receitas referente a 2007. O inquérito realizado em 2007, pelo IMTT - Instituto da Mobilidade e Transportes Terrestres, a que a Transportes em Revista teve acesso, revelava que, em 2007, existiam "receitas incorretamente atribuídas no montante de 12,4 milhões de euros, que correspondem a 14,5 por cento do total. Esta situação, em termos de montantes envolvidos, beneficia em particular a Carris, a RL e a TST, e prejudica fortemente o ML, e com algum significado a Soflusa". O documento refere também que "quanto ao peso da receita incorretamente atribuída a cada empresa, verifica-se que, de entre as empresas beneficiadas, a Carris

perde importância enquanto ela aumenta particularmente para a TST e RL. Do lado das empresas prejudicadas, o Metro continua a ter a posição mais desfavorável". As outras empresas prejudicadas seriam a CP, Vimeca, Scotturb, Soflusa e Transportes Coletivos do Barreiro. Os valores em questão e o modo como a eles se chegava causaram, de imediato, polémica. O debate é, de resto, já bem conhecido no setor dos transportes, quer se fale de repartição de receitas, compensações ou subvenções... a distribuição dos dinheiros tem sido, desde sempre, um tema delicado e polémico... Num contexto dominado por alguma falta de clareza e confusão, cada um apresenta os seus argumentos, mas de que lado está a razão? Como se pode conferir transparência ao sistema? Afinal, qual é o verdadeiro problema? E onde está a solução?

O que é o Serviço Público?

A questão das compensações é, na verdade, apenas uma figura de um quadro bem maior e repleto de personagens. Neste caso, a tela de fundo é o "Serviço Público", porque é pela prestação desse serviço que os operadores estão a ser compensados. Torna-se, assim, essencial perceber a definição de "Serviço Público", o seu enquadramento, a sua aplicação, as obrigações que impõe e os impactos que tem.

O serviço público está diretamente ligado à prestação de um serviço que se destina a satisfazer uma necessidade coletiva, neste caso, a necessidade coletiva de transporte, explica José Luís Esquível, advogado especialista na área dos transportes. Entende-se que a existência de um serviço de transportes é essencial para a generalidade dos cidadãos. Mas isso não chega. É um serviço público porque o Estado quer garantir que todas as pessoas possam ter esse direito e beneficiar desse serviço. Por outro lado, é um serviço que é regulado, que não fica ao critério de quem quer que seja e exige uma certa regulação a nível governamental. Por fim, é um serviço que em termos de custo pelo utilizador deve ter uma componente social para que possa ser acessível, afirma o advogado. Cabaço Martins, presidente da ANTROP, sublinha ainda que trata-se de fazer um serviço que em condições normais de mercado, em termos comerciais, não seria feito naquelas condições e por aqueles preços. A definição acaba por ser globalmente aceite, embora em termos jurídicos não exista uma definição clara e precisa do que é o Serviço Público. Certo é que cabe ao Estado definir o que é serviço público e garantir a sua prestação.

Nesse sentido, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia publicaram, em 2007, o Regulamento nº 1370/2007, com aplicação imediata em todos os Estados Membros. O 1370 veio, precisamente, tentar colmatar essa lacuna legislativa, comum a muitos países, e impor um quadro sobre o serviço público de transportes, que trouxesse transparência e garantisse as condições de concorrência. Entre os objetivos, o regulamento pretende "garantir serviços de transporte de passageiros seguros, eficazes e de elevada qualidade, graças a uma concorrência regulada que garanta também a transparência e o desempenho dos serviços públicos de transporte de passageiros, tendo em conta os fatores sociais, ambientais e de desenvolvimento regional, ou oferecer condições tarifárias específicas para certas categorias de passageiros, como os pensionistas, e eliminar disparidades entre empresas de transportes de diferentes Estados Membros suscetíveis de falsear substancialmente as condições de concorrência". Considera ainda que numerosos serviços de

transporte terrestre de passageiros que constituem uma necessidade em termos de interesse económico geral não são passíveis de exploração comercial pelo que "as autoridades competentes dos Estados- Membros devem ter a possibilidade de intervir para garantir a prestação desses serviços". Para isso dispõem de mecanismos a que podem recorrer para garantir a sua prestação, nomeadamente "a atribuição de direitos exclusivos aos operadores de serviços públicos, a concessão de uma compensação financeira aos operadores de serviços públicos e a definição de regras gerais para a exploração de serviços de transporte público aplicáveis a todos os operadores". Do mesmo modo, tendo em conta que "a evolução das legislações nacionais deu origem a disparidades nos procedimentos aplicados e criou incerteza jurídica quanto aos direitos dos operadores de serviços públicos e às obrigações das autoridades competentes", o regulamento impõe a obrigatoriedade da contratualização do serviço público. Segundo se pode ler no nº9, "a fim de garantir a aplicação dos princípios da transparência, da igualdade de tratamento dos operadores concorrentes e da proporcionalidade, é indispensável, aquando da atribuição de compensações ou de direitos exclusivos, definir num contrato de serviço público celebrado entre a autoridade competente e o operador de serviço público selecionado a natureza das obrigações de serviço público e as contrapartidas concedidas", sendo que para o direito comunitário "é irrelevante se os serviços públicos de transporte de passageiros são operados por empresas públicas ou privadas". Convém ainda referir que, no regulamento, consta um anexo que apresenta os fatores a considerar e o modo como se deve fazer a conta para a atribuição das compensações pela prestação do serviço público. Tratando-se de um Regulamento Europeu, as suas disposições são obrigatórias e diretamente aplicáveis em todos os Estados-Membros à data da sua publicação oficial, embora, neste caso, o quadro imposto só tenha de estar aplicado na sua totalidade em 2019. No entanto, não é necessária a transposição para o quadro nacional jurídico.

Uma mudança jurídica

Até à entrada em vigor deste regulamento, que se deu a 3 de dezembro de 2009, o transporte público de passageiros era regulado por um normativo datado de 1948, o Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), que foi objeto de algumas alterações ao longo dos anos, e pela Lei de Bases dos Transportes Terrestres, aprovado pela Lei nº10/90, de 17 de dezembro, mas que acabou por não ser regulamentada em muitos aspetos. A isto vieram juntar-se normativos multidisciplinares, como os que regulamentam a contratação de serviços públicos e as parcerias público-privadas. Mudaram-se os tempos, o contexto económico-social, mas as leis nem por isso, naquela que tem sido uma coexistência nem sempre pacífica.

Segundo Cabaço Martins, o 1370 vem regular as relações jurídicas de serviço de transporte público que já existem, em Portugal e em toda a Europa, de forma desarticulada. O presidente da ANTROP refere que hoje já se presta serviço público em Portugal, mas não se cumprem as regras que estão definidas neste regulamento, recordando que o próprio RTA já avançava com uma "predefinição" de serviço público e com a necessidade de atribuir compensações pela prestação desse serviço no sentido de se evitarem desequilíbrios. Na sua opinião, o regulamento europeu vem trazer luz ao sistema e obrigar a uma clarificação das relações, nas suas obrigações e direitos.

O Regulamento em causa deixa em aberto a definição do serviço público e das suas obrigações,

remetendo-as para um quadro de adaptação de acordo com a realidade de cada país ou região: "De acordo com o princípio da subsidiariedade, as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado. Para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços", lê-se no N.º 17.

Indubitável, para todos, é que serviço público e compensações andam de mãos dadas, até porque, no caso dos transportes, a prestação do serviço público impõe um tarifário, frequência e passagem por zonas geográficas que fazem com que, do ponto de vista comercial, o serviço não seja rentável. Para José Luís Esquível, a grande diferença entre aquilo que se tem passado em Portugal e o que se deverá vir a passar quando for dado cumprimento ao regulamento é que hoje em dia o pagamento das compensações do serviço público é feito mais olhando àquilo que é o défice das empresas e àquilo que elas precisam para sobreviver do que propriamente aos tais critérios de gestão racional da economia de mercado para que aponta o regulamento. Na opinião do advogado, hoje em dia paga-se aquilo que a empresa precisa para manter o serviço, digamos, aqui paga-se aquilo que para aquele serviço deveria ser a rentabilidade normal e por isso há aqui regras de transparência para que todos percebam porque é que aquela empresa ganha x e não ganhou mais. Porque o pagamento das compensações do serviço público interfere bastante em termos não só de gestão de dinheiros públicos mas também em termos de concorrência. Se o estado paga mais, que é a sobrecompensação, ou paga menos, que é a subcompensação, ele está a beneficiar ou a prejudicar um operador em detrimento de outro.

A ideia é partilhada por José Moreira da Silva, sócio da SRS Advogados: As compensações financeiras atualmente não têm qualquer correspondência com este custo que fala este regulamento comunitário, que exige que as contas sejam bem-feitas para calcular o custo efetivo daquilo que é o serviço público. Não é isso que é feito. No fundo, o que é feito é uma distribuição do dinheiro que há disponível. Com uma desvantagem ainda acrescida de que saem essas portarias, mas esse dinheiro não é atribuído e depois fica-se com uma situação deficitária de gestão, explica o advogado, sublinhando que o facto de as empresas só saberem no final do ano quanto vão receber coloca em risco a sustentabilidade financeira das empresas. Isto é completamente inviável, refere. Isto fez com que a CE tivesse entendido que não era uma verdadeira indemnização compensatória, mas um auxílio proibido pelo estado, que ameaçou o estado português com sanções. O estado tentou corrigir a situação e comprometeu-se a contratualizar esses serviços. Teve já duas sanções: o aumento do défice em 2009 e de 2010 porque considerou que isso era dívida do estado.

Nova regra: transparência

Com a aplicação do regulamento, há que clarificar as regras e aplicar os critérios objetivos para pagar as compensações, o que, para José Luís Esquível significa que o passo que tem de ser dado vai exigir

da parte das entidades públicas que o pagamento de compensações ao serviço público passe a estar garantido por três critérios principais. Primeiro, tem de ter um critério de fundamentação. Tem de se explicar bem porque é aquele montante, como se chegou aquelas contas. Segundo, um critério de transparência: tem de se explicar e toda a gente deve ter acesso à conta que foi feita. E em terceiro lugar, um critério de equilíbrio, ou seja, não se pode pagar nem demais nem a menos. Não pode haver sobre nem subcompensação para criar um princípio de tratamento igualitário entre os vários operadores.

O representante dos operadores privados considera que a aplicação do regulamento é uma oportunidade para resolver definitivamente esta questão, já que, no seu entender, existe um défice, da parte do Estado, na sua responsabilidade de compensar devidamente aquilo que impõe enquanto serviço público. Cabaço Martins revela que, nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, a compensação pelos passes sociais nunca foi regulada, foi sempre objeto de um acordo entre o Governo e os operadores e não representa aquilo que é o desconto real que os operadores suportam por via da imposição tarifária definida pelo Governo. Por outro lado, fora das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, existe, conforme revela, muito serviço público, ao nível da frequência e da quantidade da oferta (principalmente no interior do país), que não é compensado de todo. De acordo com o responsável, as únicas compensações que aqui são feitas são as referentes ao passe social +, ao 4-18 e ao sub23, onde é aplicado um desconto de 50 por cento que deverá ser compensado ao operador. Em todas as outras situações não existe compensação ou ela é insuficiente, afirma.

A inadequada repartição das receitas referentes aos passes intermodais e os incorretos valores atribuídos pelas compensações diretas à prestação de serviços públicos são certezas tanto para os operadores privados como para os públicos, naquela que é uma realidade onde todos parecem sentir-se lesados de alguma forma. A verdade é que, de uma forma ou outra, as compensações vão sendo atribuídas sem ninguém saber muito bem com base no quê e sempre com alguma contestação à margem, naquilo, que, na opinião de alguns, é um consentimento conveniente. Os operadores acabam por ser reembolsados pelos custos que tiveram e não pela prestação do serviço público, revela um elemento da administração do Estado, que, perante a conjuntura atual, prefere manter-se no anonimato. O saldo vai ser sempre o mesmo, porque o que não é pago pelos passes é pago através da compensação, explica, referindo que no caso da Área Metropolitana de Lisboa, a chave de repartição tem vindo a favorecer alguns operadores retirando dinheiro que deveria ser da Carris, do Metro e da CP, pelo que se analisarmos bem a questão, as gestões destas empresas se calhar também não são assim tão ineficientes. Opinião partilhada por todos é a certeza que a aplicação do regulamento vai obrigar a uma clarificação e transparência neste processo, uma vez que tudo terá de ficar decidido no contrato de serviço público, a ser assinado pelo concedente, a autoridade de transportes competente, e pelo concessionário, o operador vencedor do concurso para prestação do serviço público de transportes, que também passa a ser obrigatório. Mas, nesta relação, se o concessionário é facilmente identificável, o mesmo não se pode dizer em relação ao concedente...

Os concedentes

Quem são, afinal, as autoridades de transportes em Portugal? Quem são as entidades com estas

competências, que deverão definir o serviço público que pretendem, as compensações a ser atribuídas, lançar o concurso e formalizar a relação num contrato?

Devia-se estabilizar aquilo que é a arquitetura do sistema de transportes , afirma Cabaço Martins. Tem de haver uma clarificação da chamada arrumação institucional e das competências em matéria de transportes . À primeira vista, parece fácil estabelecer o organigrama institucional. Se tivermos a falar nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, poderão ser a Autoridades Metropolitanas de Transportes (AMT's) a atuar como autoridade e assegurar a contratualização do serviço público e, por via disso, o pagamento das compensações. Fora dessas áreas, tanto poderá ser o município, que também é autoridade de transporte dentro da zona do território municipal, as comunidades ou as entidades intermunicipais, como também poderá ser o próprio Estado. Vai depender do âmbito geográfico que se queira definir para o transporte em função da organização administrativa que Portugal tem , defende José Luís Esquível. A opinião é partilhada por Moreira da Silva, que enuncia o IMTT - Instituto da Mobilidade e Dos Transportes Terrestres (a ser dissolvido para criação do Instituto da Mobilidade e do Transportes) como autoridade central, depois as AMT'S, as autarquias e as associações de municípios ou CIM.

A lógica parece clara e simples: de acordo com o princípio da subsidiariedade, a autoridade administrativa mais próxima da realidade geográfica será, à partida, a que em melhores condições está para conhecer as necessidades de transportes da sua população, definindo o serviço público que pretende e atribuindo posteriormente as compensações. De acordo com a mesma fonte da administração estatal, Lisboa e Porto são exceções que importa distinguir do resto do país, porque as empresas são dependentes do financiamento . De acordo com esta fonte, as câmaras já são o grande elemento definidor, organizador e financiador do transporte em Portugal , aproveitando as verbas que lhe são atribuídas pelo transporte escolar para colmatar as deficiências do sistema de transportes coletivos.

A nível das AMT's e perante aquela que tem sido uma dificuldade de afirmação, competência e ação, o caminho a percorrer poderá ainda ser longo, ao mesmo tempo que se torna imprescindível para o bom funcionamento do modelo, e na opinião de todos, que exista uma entidade com reais competências fiscalizadoras.

Mas, se olharmos para o panorama dos transportes em Portugal, não é difícil de encontrar contratos que poderão suscitar dúvidas. Sendo certo que o atual Governo pretende avançar com a fusão do Metro do Porto e da STCP, por um lado, com a fusão da Carris e do Metropolitano de Lisboa, por outro, para depois abrir a exploração à iniciativa privada, quem será neste caso o concedente? O Estado, que é o acionista, ou as AMT's? A pergunta não é de resposta fácil e ninguém arriscou uma hipótese. Até porque, nestes casos, existem ainda outros elementos em jogo que não podem ser esquecidos. Tomemos o exemplo de Lisboa e, coloquemos até de parte o facto de a Carris ser uma S.A. e o ML um E.P.E. (o que não permite uma fusão imediata), é que, segundo a fonte contactada pela TR, por exemplo, o ML ainda é uma concessão da Câmara Municipal de Lisboa . Depois, o que se coloca a concurso? A Carris, que atua em exclusivo em Lisboa, saiu do perímetro urbano e opera carreiras que lhe foram atribuídas à semelhança de operadores privados, cortá-las é delapidar o património da Carris, porque essa carreira tem um valor, é um ativo da empresa que pode ser vendido , explica.

Questões que não serão de fácil resolução...

O problema do financiamento

Igualmente complicada, principalmente tendo em conta a atual conjuntura económica e os compromissos assumidos com a troica, é a questão do financiamento. O novo regulamento exige a contratualização do serviço público, através de um documento claro onde constem as obrigações impostas ao operador, quer sejam em termos de zona de atuação, tarifários sociais, frequência, frota, respeito ambiental, nível de serviço, etc. No entanto, nesse mesmo contrato, tem de ficar claro também quais as compensações a serem atribuídas. Um dos princípios do regulamento é o da previsibilidade, revela Cabaço Martins. Segundo o responsável, esta é uma vantagem, porque o Estado sabe exatamente quanto é que vai pagar nos próximos anos, o que evita deslizes e desvios que são completamente inaceitáveis. Mas seguindo a lógica da existência de autoridades de transportes com competências em diferentes níveis do sistema, há duas questões que se impõem: Quem paga? E de onde vem o dinheiro?

O Plano Estratégico de Transportes aponta já para uma descentralização, com um aumento de competências para as autarquias relativamente ao transporte regular de passageiros. A ideia é potenciar a coordenação e integração do transporte regular com o transporte escolar, para uma maior otimização de recursos e melhor oferta para os utilizadores de transportes. É de referir que a Lei nº 159/99, de 14 de setembro, já prevê um quadro de transferência de competências do IMTT, que, como já foi referido, se encontra em processo de extinção, para as autarquias locais, faltando apenas o ato legislativo de concretização desta transferência efetiva da competência. Aliás, o próprio RTA já lhes atribui poder a esse nível. As Câmaras já funcionam como autoridades de transportes e funcionam bem, revela fonte da administração do Estado. Existem 37 cidades em Portugal com transportes concessionados. De resto, a maior parte das carreiras pedidas à DGTT são locais, são das Câmaras, explica. O Estado deverá assumir o papel de promotor, mobilizando as Câmaras para uma maior ação, mas já são elas que organizam e pagam! Mas com todas estas competências, e numa altura de cortes orçamentais em que o aperto é a palavra de ordem conseguirão elas suportar estes custos?

Para a maioria, a solução parece passar pela criação de uma espécie de fundo de transportes, que possa financiar esta parte do sistema. As Câmaras deviam ter ao seu dispor dinheiros de diversas origens, sendo que a mais abordada é o recurso às receitas do IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis. Na verdade, o Código do Imposto Municipal sobre os Imóveis já pressupõe que parte destas receitas sejam aplicadas no sistema de transportes, mas, ao que parece, as prioridades foram sempre outras, refere a fonte. Até porque a existência de transportes públicos é um fator de valorização imobiliária e comercial, para além ser algo inerente ao urbanismo e à utilização do solo. Existe mesmo quem defende, como é o caso de José Manuel Viegas, catedrático em Transportes do Instituto Superior Técnico, que há muito reitera que os beneficiários indiretos também deve ajudar a suportar o sistema. Trata-se, no fundo, de pagar de volta uma parte das externalidades positivas que recebem, explica o especialista, que inclui nos beneficiários indiretos os automobilistas e os proprietários imobiliários. A ideia é que, para além do IMI, todos os que beneficiam do sistema o ajudem a financiar. Para isso, seriam criadas taxas de mobilidade, em que as empresas que beneficiam da presença de transportes,

quer para deslocação dos colaboradores, quer como potenciador de negócio (como é o caso de alguns centros comerciais), pagariam uma "renda" para a manutenção desse sistema. Adicionalmente, os planos de urbanização deveriam integrar obrigatoriamente redes de transportes, até porque, quando se urbaniza, as Câmaras Municipais recebem contrapartidas, mas que acabam por ser estradas . A título de exemplo, a nossa fonte refere que quando se construiu o Colombo, em Lisboa, a Câmara teve como contrapartida do promotor a construção da Av. Lusíada, em vez de ter exigido uma compensação por usufruírem da rede de transportes por estarem colados ao interface do Colégio Militar. Outra alternativa solução, apontado por exemplo, por Cabaço Martins, poderá ser a canalização de verbas do estacionamento ou até de portagens.

Por outro lado, nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, todos concordam ser essencial que as AMT's assumam em pleno as suas funções, tornando-se elas nos elementos agregadores em termos de organização, definição e financiamento das redes de transporte nestas zonas.

Falando-se do serviço público a nível nacional, como é o caso das ligações ferroviárias da CP, aí os encargos deveriam ser do próprio estado, estando os custos alocados ao Orçamento do Estado. José Luís Esquível, resume a questão da seguinte forma: O financiamento estará dependente de quem for a autoridade de transportes a contratualizar. Se for o Estado sairá do Orçamento de Estado, se for uma AMT, sairá do seu fundo financeiro, e se for a Câmara sairá dos cofres do município . O problema parece mesmo ser, independentemente de quem tenha de pagar, ter o dinheiro. Porque todas estas ideias não passam disso, são só ideias...

Princípio da Concorrência

Se, por um lado, o Regulamento 1370 poderá ajudar a imprimir uma maior transparência em relação àquelas que são as obrigações dos operadores de transporte público de passageiros e aos devidos e reais valores a receber, por outro, existem temas que permanecem num terreno ambíguo. E como não poderia deixar de ser, perante os espaços dados, muitas são as dúvidas e preocupações que ficam no ar...

Cabaço Martins é perentório ao dizer que o Regulamento não é uma varinha de condão, mas um instrumento para desenvolver a contratualização do serviço público . Na sua opinião, o caminho é o da concessão a privados e isso implica conceder a privados as concessões das Áreas Metropolitanas, mas também fora delas . Segundo afirma, o documento é o fim do que chamamos a concorrência desleal que é feita por parte das autarquias. É uma questão, para nós, decisiva, que se prende com o facto de haver aproveitamento de fundos comunitários para compra de autocarros e para as autarquias, em geral, fazerem concorrências aos operadores privados. Operadores estes que estão no terreno e lutam com dificuldade para sobreviver, prestando muitas vezes serviço público sem receber qualquer compensação .

Moreira da Silva refere que a ideia da contratualização da obrigação do serviço público é exatamente acabar com esse monopólio das empresas estatais ou autárquicas. É a ideia de que podemos ter uma empresa privada a gerir, sem perder o controlo do interesse público . Segundo o advogado, se o instituto que aí vem se assumir como um regulador forte, não é preciso haver empresas públicas, até porque dificilmente são reguláveis .

De qualquer modo, e como se pode ler no N°18 do Regulamento, esta linha separação é bem mais

difusa: "qualquer autoridade local ou, na sua ausência, qualquer autoridade nacional pode decidir prestar ela própria serviços públicos de transporte de passageiros no seu território ou confiá-los a um operador interno sem os submeter a concurso. Esta possibilidade de autoprestação deverá, todavia, ser enquadrada de forma rigorosa, a fim de garantir condições de concorrência equitativas. A autoridade competente, ou o agrupamento de autoridades competentes, que prestem serviços públicos integrados de transporte de passageiros, coletivamente ou através dos seus membros, deverão exercer o controlo necessário". E serão assim as empresas estatais ou municipais tão más gestoras? É que nesse plano, muitas são as opiniões contrárias...

De qualquer forma, a existência de condições de concorrência equitativas é ainda uma das preocupações da ANTROP a outro nível, já que, agora, os concursos também passam a ser internacionais: queremos que haja igualdade de tratamento e que os operadores que vêm de fora não sejam beneficiados relativamente aos que cá estão, explica o responsável, sublinhando que é também necessário garantir que são dadas aos operadores internacionais as mesmas condições que os portugueses têm lá fora. A preocupação também é partilhada por José Luís Esquível, que alerta: se Portugal começa a abrir concursos públicos onde podem concorrer empresas de todos os Estados, mas estes não fazem o mesmo, somos uma espécie de paraíso para os outros virem cá buscar negócio. É, assim, importante que se mantenha o princípio da reciprocidade e que o Estado português, quando adotar as medidas para concretizar o regulamento, esteja atento ao que os outros Estados estão a fazer, para não criar no nosso mercado interno desequilíbrios que possam ser gravosos para o tecido empresarial português neste setor, defende o advogado.

Mudança no horizonte?

Mas será que alguma coisa vai efetivamente mudar? Para quem conhece a máquina administrativa há muito tempo, é difícil de acreditar, pelo menos a médio prazo, até porque, para alguns, até dá jeito. Por seu lado, Moreira da Silva defende que este regulamento é favorável a que os Estados se mantenham na mesma situação por muitos anos, prolongando a sua efetivação até 2019 e pressupondo inúmeras exceções. A União Europeia reconhece que este é um assunto muito sensível para os Estados Membros. Estamos a falar de serviços essenciais, mobilidade e transportes, em locais onde estes não são rentáveis. Dizer, de um momento para o outro, que os Estados já não podem pagar (auxiliar) este tipo de serviços significará, em casos graves, deixarem de existir alternativas de mobilidade, explica.

A transição vai exigir, sem sombra de dúvida, alguma delicadeza. Até porque em jogo estão direitos adquiridos e ativos de diversas empresas que não podem ser deixados ao acaso, sob pena de o processo ficar embrulhado numa teia jurídica a resolver nos tribunais por anos e anos... A ANTROP defende que deveria, desde já, dar-se início a um processo de pré-contratualização, naquilo que seria uma aprendizagem real do que será no futuro a contratualização do serviço público a nível nacional. Aprendizagem essa considerada pela associação como indispensável, tanto para os operadores, que nunca estiveram sujeitos a estes princípios, como para as autoridades, que também não têm experiência nestes processos.

Mas, o tempo poderá não ser assim tanto. A concretizarem-se as ideias do Governo de abrirem as empresas públicas de transportes à exploração privada, estas terão de ser as regras do jogo. E parece

que muito ainda está por definir. Como diz José Luís Esquível, neste caso, o desafio é jurídico, é de organização administrativa e é empresarial . Mas não será também político? A crise económica tem tido impactos duros na vida das empresas, mas também das pessoas, que estão a mudar profundamente os seus hábitos. Não será este o momento para revolucionar a mobilidade das pessoas? Não será esta a altura de dar condições às empresas para elas poderem ser competitivas, dentro e fora de fronteiras? Para que elas consigam cativar pessoas? Para que as pessoas deixem o carro em casa e se tornem clientes do transporte público? Para que o cada vez maior número de clientes torne o sistema mais sustentável e menos dependente? Não será este o timing para mudar abordagens e alterar as mentalidades, de uns e de outros?

por: Andreia Amaral